VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 169)
z dnia 28 lutego 2018 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 169)

28 lutego 2018 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Bogdana Rzońcy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Dariusz Jankowski** radca ministra w Departamencie Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, **Tatiana Tymosiewicz** zastępca dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Infrastruktury. Porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach. Informację przedstawią przedstawiciele NIK. Witam pana prezesa Mieczysława Łuczaka. Z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego mamy zapowiedź obecności pani minister Magdaleny Gawin. Jeśli są inni pracownicy resortu, to witam serdecznie. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju reprezentuje pani Tatiana Tymosiewicz. Dzień dobry. Dawno się nie widzieliśmy. Dziękujemy za przybycie. Witam państwa posłów.

Stwierdzam przyjęcie protokołów posiedzeń Komisji nr 118, 120, 122, 125, 128, 130, 132-138, 140-146, 149-151, 153-158. Rozumiem, że nie ma uwag.

Oddaję głos panu prezesowi.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Panie i panowie posłowie, szanowni państwo wraz ze mną będą dziś prezentować informację: pani dyrektor delegatury w Krakowie Jolanta Stawska oraz koordynator kontroli pani Marta Pankowska i pani Katarzyna Pachnowska.

Szanowni państwo, kontrola kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK przez delegaturę NIK w Krakowie. Kontrola dotyczyła realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu kształtowania krajobrazu i przestrzeni publicznej na tych obszarach, w tym w szczególności na terenie parków kulturowych. Celem kontroli była ocena, czy działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego poprawiają jakość przestrzeni publicznej. W trakcie kontroli oceniono: prawidłowość i skuteczność wdrażania uchwały o ustanowieniu parku kulturowego na terenie kontrolowanych gmin, skuteczność i prawidłowość innych działań podejmowanych przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, takich jak zarządzanie pasem drogowym oraz uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego.

Wcześniej przeprowadziliśmy trzy kontrole, z tego została opracowana zbiorcza informacja. Nasze wnioski i uwagi, minister infrastruktury wykorzystał przy opracowywaniu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W kontroli oceniano ponadto prawidłowość działań wojewódzkich i miejskich konserwatorów zabytków. Kontrolą objęto lata 2015-2016. Czynności kontrolne prowadzone były od 19 grudnia 2016 do 31 maja 2017. Skontrolowano 7 urzędów miast – Warszawy, Krakowa, Wrocławia, Gdańska, Radomia,

Sieradza i Zakopanego; 5 zarządów dróg w Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku, Krakowie i Radomiu oraz 2 wojewódzkie urzędy ochrony zabytków – w Warszawie i Łodzi.

Jedną z przyczyn chaosu w polskiej przestrzeni publicznej jest ogromna liczba reklam zlokalizowanych w sposób dowolny. Z drugiej strony dowolność w ustawieniu reklam postrzegana jest przez niektórych jako jeden z elementów wolności gospodarczej. W Krajowej Polityce Miejskiej do 2023 r. przyjętej uchwałą nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. stwierdzono, że jednym z wyzwań w kontekście zagospodarowania polskich miast jest chaos przestrzenny, estetyczny i wizualny, który przekłada się na negatywny obraz. Niedostatecznie lub nieskutecznie w kontrolowany sposób korzysta się z przestrzeni publicznej przez reklamodawców. To zjawisko występuje zarówno w obszarach zabudowy miejskiej, nawet będących pod ochroną konserwatorką, jak i w sąsiedztwie głównych arterii komunikacyjnych.

Park kulturowy to z jednej strony forma obszarowej ochrony zabytków, z drugiej zaś narzędzie służące zarządzaniu i ochronie krajobrazu znajdującego się na terenie tego parku. Kontrolą objęliśmy 7 z 36 istniejących parków kulturowych.

Panie przewodniczący, mam sprawców tej kontroli. Pozwolę sobie poprosić, żeby pan przewodniczący udzielił im głosu. Pani dyrektor Stawska.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Z przyjemnością. Proszę bardzo, pani dyrektor.

Dyrektor delegatury NIK w Krakowie Jolanta Stawska:

Dziękuję bardzo. Panie prezesie, panie przewodniczący, szanowni państwo posłowie. Kontynuując wypowiedź pana prezesa, nie chcę mówić o szczegółach kontroli, ale rozpocznę slajdem z Krakowa. Ulica Kalwaryjska, Stare Podgórze – jedna z najdłuższych ulic Starego Podgórza. Kraków jest najbliższy naszemu sercu. Delegatura w Krakowie koordynowała tę kontrolę w 5 województwach. Widać, jak wiele mamy do zrobienia na ulicach, które są ciągami komunikacyjnymi, przez które dziennie przemieszcza się wielu ludzi. Ich wygląd kształtuje wizerunek całego miasta.

Chciałabym przypomnieć, że obszar, którym zajęliśmy się w ramach kontroli, jest regulowany wieloma przepisami. Krzyżują się przepisy ustawy o drogach publicznych, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tam gdzie miasta przyjęły uchwały o parkach kulturowych, obowiązują przepisy miejscowe.

Chciałabym rozpocząć prezentację od zdjęć. To jest Radom – jedno z miast, które kontrolowaliśmy. Tak wygląda przykładowa ulica z Radomia. Chciałam zaznaczyć, że nie jest to obszar parku kulturowego. Widzicie państwo reklamy umieszczone na tzw. semaforach i koziołkach. Większość tych reklam była umieszczona nielegalnie. To jeden z najważniejszych obszarów ustaleń tej kontroli.

Proszę państwa – Zakopane. Znacie państwo Dom Handlowy Grań, niedaleko Krupówek, dworca kolejowego. Tak wyglądał przed usunięciem reklam szpecących budynek. Porządniej wygląda po usunięciu reklam. Kolejne miasto, które kontrolowaliśmy – Wrocław. Większość powierzchni budynku, który jest widoczny na zdjęciu, była zasłonięta reklamami. Po zdjęciu reklam pewne proporcje estetyczne zostały odzyskane. Centrum Krakowa – ulica Floriańska. Zdjęcie z lewej strony zostało zrobione przed podjęciem uchwały o ustanowieniu parku kulturowego. Reklamy były umieszczane w sposób nieuporządkowany, chaotyczny. Część z nich była umieszczona nielegalnie. Po wdrożeniu uchwały o parku kulturowym oczyszczono między innymi ulicę Floriańską. Zakopane – Krupówki, miejsce znane wszystkim, którzy odwiedzają Zakopane. Po lewej stronie widzą państwo zdjęcie tego miejsca po wprowadzeniu uchwały o ustanowieniu parku kulturowego. Po prawej stronie zdjęcie ilustrujące sytuację przed podjęciem tej uchwały.

Kilka słów uzasadnienia, dlaczego podjęliśmy kontrolę. Myślę, że zdjęcia uzasadniają, jaki to jest problem dla estetyki wizerunku naszych miast. Kiedy rozpoczynaliśmy kontrolę, wchodziła w życie ustawa krajobrazowa, która miała wzmocnić narzędzia ochrony krajobrazu dostępne w gminach. NIK w ramach kontroli nie kontrolowała wdrożenia przepisów tej ustawy. Było na to jeszcze za wcześnie. W przyszłości będziemy mogli, kon-

tynuując ten temat, przeprowadzając kontrolę sprawdzającą czy szerszą, wrócić do tego, jak ustawa krajobrazowa wzmocniła narzędzia dostępne już wcześniej.

Proszę państwa, na uwagę zasługuje problem parków kulturowych. Według stanu na koniec maja 2017 r. w Polsce było utworzonych 36 parków kulturowych. To niezmiernie mało, zważywszy że mamy ponad kilkaset obszarów objętych nadzorem konserwatorskim, a więc takich, które są zabytkowe, więc parki mogłyby je obejmować. Są województwa, w których w ogóle nie ma parków kulturowych. Park kulturowy to narzędzie, które było dostępne od bardzo dawna. Tymczasem pierwszy park kulturowy to park Kotliny Zakopiańskiej utworzony w 2007 r. Na marginesie dodam, że nie funkcjonujący w ogóle. W roku 2010 powstało kilka parków. Jest to z jednej strony obszarowa forma ochrony zabytków, zaś z drugiej narzędzie, które służy ochronie, kształtowaniu krajobrazu, estetyki w miastach poprzez konkretne regulacje dotyczące obszaru objętego parkiem kulturowym.

Chciałabym przypomnieć, że zgodnie z preambułą Europejskiej konwencji krajobrazowej z 20 października 2000 r. krajobraz jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących na obszarach wiejskich i miejskich, na obszarach zdegradowanych i o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych za charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i na obszarach pospolitych. Konwencja stanowi, że powinniśmy chronić krajobraz, to co otacza człowieka, jako element jakości naszego życia, niezależnie od tego, czy jest to obszar zabytkowy i jakie ma walory.

7 parków kulturowych skontrolowanych przez nas stanowiło 20% parków. Dwa z nich znajdowały się w Zakopanem. Zakopane na dzień zakończenia kontroli było jedynym miastem posiadającym dwa parki kulturowe. Gdyby państwo zerknęli do oceny przesłanej w wystąpieniu pokontrolnym do Zakopanego, ocena jest podzielona na dwie części. Park Kotliny Zakopiańskiej podjęty uchwałą, która miała zatrzymać bardzo intensywny problem naporu inwestycyjnego w Zakopanem, nie funkcjonuje. Ten park nie działa. Jeśli chodzi o park ulicy Krupówki, widać pierwsze symptomy poprawy sytuacji.

Park kultury okazał się bardzo rzadko wykorzystywanym narzędziem. Gdyby to narzędzie było skutecznie wdrażane, mogłoby przynieść znakomite efekty. Efekty uzyskane w miastach, które oceniliśmy pozytywnie – w Krakowie i we Wrocławiu, stanowiły następstwo wprowadzenia jednolitych zasad umieszczania reklam, umieszczania obiektów małej architektury, pewnych ograniczeń w reklamowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej na obszarze miasta objętym parkiem. Wiąże się to z wystrojem zewnętrznym budynków, z ustawieniem pewnych elementów małej architektury oraz z zarządzaniem pasem drogowym.

Macie państwo na zdjęciu obszar parku kulturowego w Radomiu. Te obrazki dobitnie świadczą, że niektóre miasta nie wdrożyły skutecznie przyjętej uchwały o parku kulturowym. Mamy świadomość, że są pewne wątpliwości, jeśli chodzi o stosowanie przepisów dotyczących parków kulturowych. W szczególności wątpliwości w gminach dotyczą zakresu, jaki powinna mieć uchwała o utworzeniu parku, kolejnego planu, który powinien być następstwem uchwały o parku kulturowym, a więc planu ochrony parku kulturowego. Żadna z gmin jeszcze nie uchwaliła takiego planu podczas naszej kontroli. Prace były w toku. Wątpliwości dotyczą też współzależności pomiędzy uregulowaniami dotyczącymi obszaru parku a planowaniem zagospodarowania przestrzennego.

Kolejne narzędzia, które mogą kształtować krajobraz, chroniąc ład, estetykę i mogą wpływać na to, jak kształtuje się wizerunek obszaru miasta, to planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Mimo że utworzono parki kulturowe, w większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określone były warunki, zasady sytuowania obiektów małej architektury, urządzeń reklamowych, wszystkich elementów kształtujących wizerunek i przestrzeń, to nie były one stosowane i uwzględniane, przede wszystkim w decyzjach zezwalających na umieszczanie reklam.

Dochodzimy do kolejnego instrumentu – zarządzanie pasem drogowym. Obszar ten podlega działaniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Mamy problem w obszarach objętych kontrolą konserwatorską w zakresie pozwoleń konserwatorskich na umieszczanie reklam na zabytkach. Stwierdziliśmy, że decyzje wydawane w tym zakresie nie uwzględniały reguł i ograniczeń przyjętych dla reklam w uchwałach o parku kulturo-

wym. W wyniku oględzin stwierdziliśmy we wszystkich miejscach, które dotyczyły pasa drogowego, że ogromna liczba reklam była umieszczona nielegalnie.

Proszę zobaczyć rozrzut danych. W Zakopanem 97% poddanych oględzinom reklam było umieszczonych nielegalnie. Na kolejnym niechlubnym miejscu był Wrocław, Radom, Kraków. Połowa reklam na ulicy Szewskiej wisiała nielegalnie. Najlepiej wypadł Gdańsk. Na podstawie próby kontrolnej wyliczyliśmy około pół miliona złotych należnych opłat i kar, które powinny być pobrane.

Kolejne narzędzie to nadzór konserwatorski, gdy ochrona krajobrazu dotyczy obszaru zabytkowego, budynków zabytkowych. Oceniliśmy go jako nieprawidłowy i nieskuteczny. Przeciętnie na jednym zabytku znajdowały się dwie nielegalne reklamy. Dotyczyło to 166 zabytków, które skontrolowaliśmy, 50 z nich było położonych na terenie parków kulturowych. Zarówno wojewódzcy, jak i miejscy konserwatorzy nie wykonują faktycznie nadzoru konserwatorskiego nad parkiem kulturowym jako całością. Zajmują się jedynie zabytkami wpisanymi do rejestru, zupełnie nie uwzględniając, że obowiązuje uchwała o parku kulturowym nakładająca pewne ograniczenia. Nie było prowadzonych żadnych kontroli w zakresie umieszczania reklam na zabytkach. Konserwatorzy nie prowadzili takich kontroli. Zagadnienia te pojawiały się sporadycznie w kontrolach o szerszym zakresie podmiotowym. W niektórych miastach liczba wydanych pozwoleń konserwatorskich w stosunku do liczby zabytków ujętych w rejestrze była nieproporcjonalnie niska. To wyjaśnia przyczyny nielegalnych reklam.

Pozwolenia wydane przez konserwatorów zabytków nie uwzględniały postanowień uchwały o utworzeniu parku kulturowego oraz postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z oceną negatywną nadzoru konserwatorskiego wiąże się nasz wniosek zmiany prawa zawarty w informacji o wynikach kontroli. Wnosimy o nowelizację paragrafu 17 rozporządzenia w sprawie prowadzenia prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków poprzez wprowadzenie dodatkowego obligatoryjnego elementu pozwolenia, stanowiącego informację o obowiązku uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych polegających na instalowaniu tablic, urządzeń reklamowych na obiektach wpisanych do rejestru zabytków.

To jest przykład zabytku – willa Poraj w Zakopanem. Większość reklam była umieszczona nielegalnie, oczywiście bez zezwolenia konserwatorskiego. Na pewno nie dodają one urody temu obiektowi.

Na koniec, żeby powiedzieć coś pozytywnego, chciałabym zaznaczyć, że NIK oceniła, iż wprowadzenie parków kulturowych jako narzędzia kształtującego krajobraz przynosi pozytywne efekty. Są one zależne od determinacji, konsekwencji włodarzy miast wprowadzających te przepisy. Jako najbardziej skuteczne oceniliśmy działania porządkujące Kraków i Wrocław. Najmniej efektów widać było w Radomiu oraz w Zakopanem w odniesieniu do parku Kotliny Zakopiańskiej.

Tej ocenie towarzyszy uwaga, iż uporządkowanie przestrzeni publicznej jest procesem długotrwałym. Samo przygotowanie i uzgodnienie uchwał o parkach kulturowych w skontrolowanych miastach zajęło od 2,5 roku do 8 lat. Mamy świadomość, że wprowadzanie przepisów stanowiących ograniczenie dla działalności gospodarczej, swobody reklamowania, prowadzenia działalności w formie małych obiektów architektury, lokali gastronomicznych, ogródków, budek, napotyka na opór i nie spotyka się z życzliwym przyjęciem ze strony społeczności lokalnej.

Porządkowanie krajobrazu to proces konieczny. Gminy mają narzędzia, które powinny wykorzystywać. Przyjmujemy ocenę pozytywną w gminach, które podjęły się tej trudnej i długotrwałej pracy. Myślę, że w przyszłości będziemy również przyglądać się temu, jak wygląda wdrożenie ustawy krajobrazowej. Jej założeniem było wzmocnienie narzędzi ochrony krajobrazu. Od jej wejścia w życie gminy mogą wprowadzać opłaty reklamowe. Jest to jedno z narzędzi, które mogłoby wpływać na porządkowanie w obszarze reklam. Do końca kontroli żadna gmina z takiego narzędzia nie skorzystała.

Na tym zakończę. Jeśli państwo będziecie mieli pytania, jesteśmy do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo, pani dyrektor.

Czy państwo posłowie mają jakieś pytania, uwagi, spostrzeżenia? Proszę uprzejmie, otwieram debatę nad przedstawionym materiałem.

Pan minister Grabarczyk.

Poseł Cezary Grabarczyk (PO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Panie prezesie, szanowni państwo, Wysoka Komisjo. Chciałbym zapytać, czy z prac NIK płyną jakieś wnioski *de lege ferenda*, które moglibyśmy wykorzystać w pracach legislacyjnych.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Odpowiedź na to pytanie po części jest zawarta w uwagach końcowych NIK. Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do ministra kultury i dziedzictwa narodowego z pewnym wnioskiem.

Bardzo proszę, pani dyrektor.

Dyrektor delegatury NIK Jolanta Stawska:

Postaram się krótko odpowiedzieć na to pytanie. Jest jeden wniosek *de lege ferenda*. Zastanawialiśmy się, jakie jeszcze zmiany można by wprowadzić. Proszę państwa, narzędzia kształtowania krajobrazu są dostępne w różnych ustawach, w niektórych od wielu lat. Trudno zaproponować przepis, który będzie zmuszał gminy do stosowania tych narzędzi, bo one są dobrowolne. Nie ma sposobu, żeby zmusić kogoś do działania. Zależałoby nam bardzo na upowszechnieniu wyników tej kontroli i pokazaniu, że są efekty, jeśli ktoś zabiera się do pracy.

Częściową odpowiedzią jest wejście w życie ustawy krajobrazowej. Miała ona wzmocnić dostępne narzędzia ochrony krajobrazu. Jeśli uznamy, że ta ustawa z jakichś powodów nie funkcjonuje i nie udało się wzmocnić narzędzi z obszaru zarządzania pasem drogowym (to jest problem, w sprawie którego NIK kierowała wnioski już od wielu lat), będziemy wyciągać stosowne wnioski.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Proszę bardzo, pan poseł Suchoń.

Poseł Mirosław Suchoń (N):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Nawiązując do kwestii zarządzania pasem drogowym, chciałbym zapytać o konkretną rzecz. W trakcie prezentacji poruszyli państwo dosyć istotny w mojej ocenie aspekt związany z tym, że część reklam była umieszczona nielegalnie. Nie zostało to zgłoszone, zatwierdzone, opłacone. Być może zidentyfikowali państwo głębsze przyczyny tego stanu rzeczy. Rzeczywiście istnieje chaos komunikacyjny. Poruszając się w centrach miast, można zauważyć wiele reklam, a mniej, istotnych znaków drogowych. Zaburza to prawidłową percepcję tego obszaru przez kierowców.

Pytanie – jakie są przyczyny tego stanu rzeczy? Czy wynika to wyłącznie z lekkiego podejścia, czy być może chodzi o konflikt interesów pomiędzy samorządem a podmiotami zainteresowanymi umieszczaniem reklam? Bardzo bym prosił o pogłębioną refleksję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Pan przewodniczący Żmijan.

Poseł Stanisław Żmijan (PO):

Zabieram głos w tej samej sprawie. Myślę, że państwo odniesiecie się do naszych wypowiedzi łącznie. Chodzi mi o porządkowanie reklam umieszczanych w pasach drogowych. Problem jest złożony. Mam nadzieję, że NIK przy kolejnych kontrolach spróbuje znaleźć sposób czy narzędzia, jakimi ten stan rzeczy należy poprawić. Jest niedobrze. W dużych miastach daje się zauważyć poprawę. Jednak w mniejszych miejscowościach niestety efekty pozytywne nie są zauważalne.

Aktywność jest nie tylko po stronie administracji dróg, samorządów lokalnych. Istnieją bowiem obiektywne przyczyny takiego stanu rzeczy. Niestety, mamy nie do końca rozgraniczone drogi krajowe, zaś samorządowe w bardzo dużym stopniu. Jestem z wykształcenia drogowcem. Pracowałem w administracji i w wykonawstwie. Teraz mam zaszczyt pracować w Komisji. Budujemy drogi dla ludzi. Są one kluczem do rozwoju terenów, również prowincji. Radykalnymi nakazami, karami nie poprawimy sytu-

acji. Powinniśmy podejmować potrzebne działania. Powinniśmy poprawiać sytuację w tym zakresie. Chodzi nie tylko o estetykę, ale i o bezpieczeństwo. Musimy także wziąć pod uwagę, że drogi muszą służyć ludziom. Jeśli chcemy mieć ład przestrzenny, to bilansujmy problemy i spróbujmy je w cywilizowany sposób rozwiązać. Nasze działania nie mogą ograniczać rozwoju gospodarczego i poziomu życia ludzi na danych terenach.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Mrówczyński.

Poseł Aleksander Mrówczyński (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, koleżanki i koledzy parlamentarzyści. Czy ład przestrzenny, czy komercja? Obserwuję to drugie w swojej miejscowości. Przykładów mogę podać mnóstwo. Obok szkoły znajdowały się piękne warsztaty z końca lat 80. Na ich miejscu powstał sklep Biedronka. W odległości 50 m od szkoły można kupić alkohol. W pobliżu dwóch szkół znajduje się stacja BP oraz McDonald's. Mamy problemy z przechodzeniem dzieci udających się do szkoły. Na starym mieście zbudowano salę gimnastyczną w postaci klocka prostopadłościennego. Widoczne są maszty sieci telefonii komórkowej. Do biura poselskiego przychodzą mieszkańcy protestujący przeciwko tym decyzjom. Czasami udaje się je cofnąć, np. poprzez samorządowe kolegium odwoławcze. Pełna dowolność.

Co do zamieszczania reklam, jedna tablica informacyjna nie budzi moich zastrzeżeń. Oczywiście one nie mogą zaśmiecać krajobrazu. Ważniejsze jest to, że niektóre powstające budowle szpecą miasta, miasteczka. Wszystko odbywa się zgodnie z prawem. Co możemy zrobić, szanowni państwo, by ograniczyć ten chaos? Ład przestrzenny trzeba powiązać z komercją. Zgadzam się, ale aspekt komercyjny nie może być ważniejszy od estetycznego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Poseł Kilian, proszę bardzo.

Poseł Jan Kilian (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, 70% reklam umieszczana jest nielegalnie w bardzo wielu miejscach. Naszym zadaniem powinno być zlikwidowanie tego procederu. Osoba wydająca pieniądze na reklamę w sposób legalny będzie bardziej dbać o estetykę montowanej reklamy. Potwierdzam z mojej miejscowości, miasta powiatowego, że występuje wielki chaos. Rozważa się wprowadzenie specjalnych stref, gdzie architekt miejski będzie miał większe uprawnienia. Są pewne możliwości wpływu, ale przede wszystkim konieczne jest przeciwdziałanie umieszczaniu nielegalnych reklam. To jest absolutna podstawa.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Lamczyk.

Poseł Stanisław Lamczyk (PO):

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo. Pojawiają się reklamy nie na stałe związane z gruntami. W tych sprawach są różne wyroki sądów. Czas związany z umiejscowieniem reklamy jest zależny od reklamy. Jakie jest stanowisko NIK w odniesieniu do reklam, które nie są na stałe związane z gruntem?

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania ze strony państwa posłów? Nie ma.

Mnie najbardziej denerwuje niechlujność konserwatorów zabytków. Jeśli na obiektach zabytkowych wiszą ogłoszenia o sprzedaży lakierków, to jest to zadziwiające. Konserwatorzy potrafią upominać się o swoje w różnych sytuacjach, nawet utrudniać życie. Tam gdzie jest bardzo podstawowa ich kompetencja, są mniej skuteczni. To wynika także z informacji NIK.

Bardzo proszę, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo. Zacznę niekonwencjonalnie. Wczoraj na jednym z posiedzeń komisji usłyszałem dowcip, który stanowi dobrą odpowiedź na państwa pytania. Ceper do gazdy: „Panie, te reklamy z Zakopianki to Wom zdejmiemy". Gazda: „Eee, panocku, to Wom się nie uda", bo 97% nielegalnych reklam to Zakopane. W pozostałych miastach dostrzegamy stopniową poprawę: Wrocław – 84%, zaś Gdańsk wypada najlepiej – 17%.

Poruszamy się w konglomeracie problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i ładem przestrzennym. Jeśli podejdziemy do ładu przestrzennego z punktu widzenia uwarunkowań kulturowych i estetyki, to będzie dobrze. Nasz wpływ na to jest praktycznie żaden. Legislacja to państwo. Skomunikowanie to nie zareklamowanie. Nie umywamy rąk w tej sprawie, gdyż wyciągamy wnioski. Jedną z najistotniejszych przyczyn chaosu w polskiej przestrzeni publicznej jest ogromna liczba reklam zlokalizowanych w bardzo dowolny sposób. Z drugiej strony dowolność ustawiania reklam postrzegana jest jako jeden z elementów wolności gospodarczej. My stwierdzamy, że jest to tak pojmowane. Trzeba coś z tym zrobić.

W zeszłym roku minister infrastruktury podjął temat ładu przestrzennego i zmiany w ustawie. Na bazie naszej kontroli i wniosków *de lege ferenda* przedstawiono konkretne propozycje. Cieszymy się, że byliśmy pomocni panu ministrowi. Uwarunkowania planów i ład przestrzenny to jedyne rozwiązanie. Jeśli w planach zagospodarowania przestrzennego będzie dookreślone, jakie reklamy mogą pojawiać się w jakich miejscach, to pozwoli wprowadzić pewien ład. Kto jest zarządcą drogi krajowej, gminnej? Mamy cztery kategorie zarządców, związane z tym, że są drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Każdy wprowadza regulacje według własnego uznania.

Jak się jedzie Zakopianką w stronę Zakopanego, w pasie drogowym jest mało reklam, ale ogromne reklamy są tuż za pasem drogowym. Czy ktoś jest w stanie zabronić stawiania tych reklam? Tak – administracja miejscowa. To nie nasza rola. NIK formułuje wnioski. Rozwiązanie problemu jest w gestii administracji. Możemy te kwestie unormować jedynie ustawą, ale prace nad tym jeszcze potrwają.

Pani dyrektor tytułem uzupełnienia. Bardzo proszę.

Dyrektor delegatury NIK Jolanta Stawska:

Jeśli można, zajmowaliśmy się szczegółowo tematyką zajęcia pasa drogowego. Było wiele analiz poświęconych wyłącznie temu zagadnieniu. Czy wiadomo, dlaczego pojawia się tak wiele nielegalnych reklam. Przyczyn jest mnóstwo, choćby względy rywalizacji interesów na tych terenach. Inny aspekt – nieuregulowana własność gruntów. Nie wiadomo, gdzie stoi reklama, kiedy przychodzi do kontroli i procedury nałożenia kary za nielegalną reklamę. W Małopolsce jest to szczególnie trudne, gdyż mamy do czynienia z zaszłościami jeszcze porozbiorowymi. Mam na myśli problem rozgraniczenia gruntów, ustalenia, kto jest zarządcą. Wystarczy odsunąć reklamę od pasa drogowego, ale ona nadal zasłania widok na Tatry. Wspomniał o tym pan prezes.

Chciałam zwrócić państwa uwagę na jeszcze jedną rzecz. Przepisy dotyczące reklam mogą być zawarte w bardzo różnych aktach prawnych. Jeśli na danym terenie uchwalimy plan miejscowy, mogą być zawarte w zasadach planowania i zagospodarowania. Są uregulowania w uchwałach o parkach kulturowych. Mogą być w planach ochrony parków kulturowych oraz w kolejnych przepisach, które gmina na własnym terenie wyda.

Jeśli chodzi o sam obszar zarządzania pasem drogowym, to wydaje mi się, że jest to nieco przeregulowane. Jest wiele przepisów. W 2015 r. wyjaśniła się wątpliwość, czy umieszczenie reklamy wymaga jednego pozwolenia, czy decyzji lokalizacyjnej. Dziś umieszczenie reklamy wymaga dwóch pozwoleń, dwóch decyzji związanych ze sobą, ale odrębnych. Niektórzy uznają to za nadmiar wymogów odnoszących się do przedsiębiorcy, czyli godzenie w swobodę działalności.

Mamy również do czynienia z zaszłościami. Nawet tam, gdzie powstały parki kulturowe, trzeba było uporządkować sytuację. Pozwolenia były wydane znacznie wcześniej na podstawie przepisów jeszcze nie uwzględniających kolejnych ostrzejszych uregulowań. Procedury trwały długo.

Zarządcy dróg mają ograniczone możliwości sprawdzania, gdzie umieszczane są nowe reklamy. Proszę państwa, reklam przybywa z każdym dniem. Pokazałam państwu zdjęcia różnych obiektów, ale dziś tam może być już inna sytuacja. Mogło przybyć nielegalnych reklam. Należałoby codziennie wszystkie te ulice patrolować. Jest to fizycznie niemożliwe.

Przyczyn jest mnóstwo, są one złożone. Przepisy ustawy krajobrazowej dały upoważnienie do wydania rozporządzenia dotyczącego reklam emitujących światło. Do dzisiaj rozporządzenie nie powstało. Minister zadeklarował, że wzmocnienie narzędzi dotyczących zarządzania w pasie drogowym będzie uwzględnione w pracach nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, pan z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Radca ministra w Departamencie Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego Dariusz Jankowski:

Witam państwa. Dariusz Jankowski. Jestem radcą ministra w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Chciałbym poruszyć dwie sprawy. Po pierwsze, kontrola wykazała skuteczność parku kulturowego jako formy ochrony, jeśli narzędzie to jest właściwie stosowane. To powinno cieszyć.

Oczywiście nie cieszy to, co powiedziano o wojewódzkich konserwatorach zabytków i skuteczności sprawowania przez nich nadzoru nad obiektami wpisanymi do rejestru zabytków. Musimy pamiętać o pewnym kontekście. W skali kraju wojewódzkie urzędy zatrudniają 767 osób, które nadzorują 70 tys. obiektów nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków. Dysproporcja jest ogromna. Wojewódzcy konserwatorzy wydają kilkadziesiąt tysięcy decyzji rocznie. Tej szczupłej grupie ludzi nie wystarcza czasu na to, aby nadzorować, jak wygląda realizacja ustaleń, które zostały przez nich wydane.

Trudno będzie mówić o polepszeniu skuteczności tej ochrony, póki ta służba będzie tak nieliczna.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Zgadzamy się z panem, że 70 tys. zabytków przypadających na 700 pracowników to ogromna dysproporcja. Niemniej władze miejscowe, czyli samorządy, mają wiele do zrobienia. Jako gospodarze miejsca mają instrumenty do porządkowania przestrzeni. Czy chcą, to już inna sprawa.

Proszę państwa, zbliżają się kolejne wybory samorządowe. Wydłużyliśmy kadencję burmistrzom, wójtom to 5 lat, więc może będą bardziej odważni w następnej perspektywie. Nie sądzę, żeby do końca tego roku cokolwiek nowego w tej mierze się wydarzyło. Każdy będzie bał się narazić reklamodawcom. Wierzmy w to, że państwo wypracuje instrumenty, które pozwolą przynajmniej odsłonić i pokazać polskie zabytki, piękne miejsca, które są po prostu zaśmiecane reklamami.

Czy ktoś z państwa chciał jeszcze zabrać głos? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Piotr Misiło (N):

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Pytam o raport „Reklama OOH w Polsce" za 2016 r. Izby Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej. Raport wyjaśnia, dlaczego ustawa krajobrazowa nie spełnia oczekiwań nie tylko branży, ale wszystkich zainteresowanych, dlaczego to się nie mogło udać. Czy państwu jest znany ten raport? To jest pytanie w dobrym duchu. Rozmawiamy o ważnym zagadnieniu, a nie widzę ani prezesa tej organizacji, ani przedstawicieli innych podobnych organizacji. Pytałem go przed chwilą, czy został zaproszony. Okazuje się, że nie. Jest to człowiek, który od 15 lat zajmuje się reklamą i obszarem prawnym w tej materii.

Ustawa krajobrazowa przenosząca wiele kompetencji na samorząd, nie tylko nie rozwiązała problemu, ale go pogłębiła. Nie załatwimy tego problemu, cedując na 2,5 tys. gmin decyzje, jak mają wyglądać poszczególne obszary, gdzie reklamy będą powstawały. Czy ministerstwo, NIK są w stanie podjąć wysiłek, aby zechcieć o tym porozmawiać

pragmatycznie? Niektóre miasta, jak Barcelona, Walencja wprowadziły skuteczne rozwiązania. Ostatnio Niemcy uporządkowały ten rynek. Reklamy stanowią koszmar Rzeczypospolitej, czego doświadczamy wszyscy. Nawet w USA potrafiono w wielu stanach poradzić sobie z tym problemem.

Ustawa krajobrazowa nie stanowi antidotum. Nie musimy się oszukiwać, że tak jest. Co dalej w wymiarze pragmatycznym? Jeśli o tym rozmawiamy, a nie ma ludzi tej branży, którzy mają konkretną wiedzę, to zastanawiam się, jak mamy wypracować profesjonalne rozwiązania. Zgadzam się z tym, o czym państwo mówią. Oczekiwałbym kreatywnego pomysłu, najlepiej wypracowanego wspólnie z ludźmi, którzy działają na tym rynku. Nie jest właściwe cedowanie kompetencji na samorządy, bo to spowoduje jeszcze większy chaos. Trzeba wypracować regulacje, być może na wzór państw skandynawskich, Niemiec. Trzeba spróbować przedstawić propozycję ustawy, która ramowo rozwiąże ten problem. Jeśli tego nie zrobimy, to za 8-12 lat Polska będzie „upstrzona" reklamami.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Na pewno będą odniesienia się do pańskiej wypowiedzi.

Zgłasza się pani poseł Sibińska.

Poseł Krystyna Sibińska (PO):

Panie przewodniczący, pozwolę sobie nie zgodzić się z przedmówcą. W poprzedniej kadencji pracowałam w komisji, która przygotowywała ustawę krajobrazową. Dobrze, że oddaliśmy władztwo samorządom. Nie jest to obligatoryjny obowiązek scedowany na samorządy, które muszą wprowadzić przepisy dotyczące ochrony krajobrazu. Jest to władztwo gminy. To włodarze gmin, miejscowi radni powinni decydować o tym, jak przestrzeń publiczna będzie wyglądała. To zostawiliśmy też samym samorządom. Wprowadzenie pewnych zadań dla samorządów województw, które w ochronie krajobrazu mają swoje obowiązki zapewnia współpracę między samorządami gminnymi i wojewódzkimi.

Jestem przekonana, że to będzie funkcjonować. Inicjatywa prezydenta Komorowskiego wynikała z konsultacji z samorządami, z potrzeby uporządkowania naszej przestrzeni. Musimy robić to etapami. Taka była intencja tej ustawy. Nawet nie wszystkie zapisy, które pierwotnie w ustawie zostały zawarte, udało się wprowadzić. Musielibyśmy zmienić mentalność na poziomie władztwa gmin.

Korzystając z głosu chciałabym zapytać, czy macie państwo wiedzę, jak wygląda wdrażanie tej ustawy w samorządach, ile samorządów podjęło taki trud, żeby zacząć stosować te przepisy. Być może była o tym mowa, ale z powodu innych obowiązków nie uczestniczyłam w posiedzeniu od początku.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Proszę bardzo.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie. NIK kontroluje, bada wybrany obszar pod względem rzetelności, celowości, zgodności i gospodarności. W ramach tego, co kontrolujemy, przedstawiamy wnioski *de lege ferenda*, uwagi, zastrzeżenia. Nie wychodzimy poza zakres kontrolny. Gdybyśmy tak czynili, nie bylibyśmy Najwyższą Izbą Kontroli, tylko organem działającym „sobie a muzom".

Nasze informacje dotyczą stricte tematu kontroli. Tematem kontroli było kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w miastach. Mam prośbę do państwa, żebyście nie sugerowali, co powinniśmy zrobić. Aktywność jest po stronie legislatora, nie po naszej. Nie oczekujcie państwo, że NIK przedstawi gotowe rozwiązanie. To państwo jesteście od tego.

Badaliśmy, w jakim zakresie zadziałała ustawa o parkach krajobrazowych. Okazuje się, że są efekty, może nie takie, jakich oczekiwaliśmy, ale są. Trzeba to jasno powiedzieć. Działania nie poszły w złym kierunku.

Jak wspomniałem, jest czterech administratorów dróg, są trzy szczeble władz samorządowych, a nawet cztery, bo jeszcze sołtys rządzi we wsi.

Pani dyrektor, bardzo proszę.

Dyrektor delegatury NIK Jolanta Stawska:

Jeśli mogę uzupełnić tę wypowiedź, ustawa krajobrazowa weszła w życie, kiedy przygotowywaliśmy kontrolę. Ustawa weszła w życie 15 września 2015 r., a NIK rozpoczęła kontrolę w 2016 r. To jest za krótki okres, żeby badać wdrożenie przepisów ustawy. Mieliśmy jeden przypadek, gdy była podjęta uchwała krajobrazowa w Ciechanowie. Została ona uchylona przez wojewodę jako niezgodna z prawem. Nie chciałabym wchodzić w szczegóły. Należałoby zajrzeć do uzasadnienia.

Pani poseł, kontrolowaliśmy przede wszystkim te narzędzia zarządzania krajobrazem, kształtowania krajobrazu, które były dostępne przez wiele lat dla gmin. Badaliśmy stan, jaki osiągnięto w gminach do końca 2016 r. Jeśli chodzi o parki kulturowe, w kontrolowanych jednostkach procedowanie uchwały trwało od 2,5 roku do 8 lat. Badanie wdrożenia ustawy krajobrazowej w trakcie kontroli NIK byłoby przedwczesne. Odnotowaliśmy pierwsze symptomy. Trzeba dać trochę czasu samorządom.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Pani dyrektor Tatiana Tymosiewicz.

Zastępca dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju Tatiana Tymosiewicz:

Ponieważ to jest w zakresie moich kompetencji, odpowiem na pytanie. Jest za wcześnie, żeby oceniać liczbę uchwał reklamowych, również z naszej winy. Resort prosił samorządy, żeby nie podejmowały tych uchwał przemocą, tylko w efekcie dłuższych konsultacji. Przede wszystkim należało przeprowadzić inwentaryzację tego, co jest w przestrzeni, ze szczególnym uwzględnieniem reklam legalnych. Na razie jest ok. 30 uchwal reklamowych, głównie w mniejszych miejscowościach, w których łatwiej jest je przyjąć. Im większe miasto, tym bardziej skomplikowana struktura i przyjęcie uchwały jest trudniejsze. Ostatnią uchwałę przyjął Gdańsk.

Miasta mają różne podejście do uchwał. Uchwała gdańska jest bardzo obszerna. W najbliższym czasie uchwałę przyjmie Szczecin. Obie uchwały różnią się 200 stronami. Są miasta, które opisują ogólnie, co wolno, a czego nie wolno, np. że billboard nie może mieć więcej niż 12 m^2, a są miasta, które opisują, na jakiej wysokości może być on umieszczony, w jakiej odległości od pasa drogi. Miasta przyjęły różne strategie wynikające z ich struktury przestrzennej.

Któryś z panów posłów zapytał, czy to dotyczy tylko obiektów budowlanych. Absolutnie nie. Zajęcie pasa drogowego, to coś, co zajmuje pas drogowy, nie musi być obiektem budowlanym. Uchwała dotycząca parku kulturowego nie odnosi się wyłącznie do obiektu budowlanego. Uchwała dotycząca krajobrazu czy też reklamowa nie musi dotyczyć obiektu budowlanego. Jest wprost napisane, że chodzi o każdy nośnik informacji. Obejmuje to również reklamy nieprzytwierdzone do podłoża.

Pracując nad rozwiązaniami systemowymi, przywiązywaliśmy szczególną wagę do wyników kontroli NIK. W projekcie kodeksu wprowadzone są zmiany dotyczące ochrony krajobrazu w kontekście reklamowo-ogrodzeniowym. Ujęliśmy problem reklamy światłem i oświetlania budynków. Są to nowinki technologiczne. Lampy LED stają się coraz tańsze, coraz bardziej efektywne. Kwestia ta w ogóle nie została uwzględniona w przepisach dotyczących parków kulturowym na poziomie ustawowym.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Pan poseł Mrówczyński, proszę bardzo.

Poseł Aleksander Mrówczyński (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Jest oczywiste, że NIK nie jest odpowiedzialna za przygotowania projektu ustawy w obszarze, o którym mówimy. Nie zgodziłbym się z jednym z moich przedmówców, że powinniśmy pozostawić tę kwestię do rozwiązania samorządom. Samorządy nie do końca radzą sobie z tym problemem. Jest duża dowolność w tej materii. Mam na myśli miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,

wydawane decyzje, które są na krawędzi prawa. Prawo nie jest doskonałe. Oczywiście jest to szalenie trudny problem.

Wracam do kwestii masztów telefonii komórkowej. Ludzie protestują, gdyż jest to w pobliżu domostw, a mimo to zapada decyzja pozytywna. Kaganiec jest zatem niewystarczający. Powinniśmy podjąć trudną pracę legislacyjną. Rzecz nie w tym, żeby zakazywać, ale należy wprowadzić pewne ograniczenia, by ład przestrzenny zaczął funkcjonować.

Panie przewodniczący, z takim apelem się zwracam.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę bardzo, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Okres wprowadzenia tych wszystkich projektów wynosi od roku do 3 lat. Nie możemy oceniać rozwiązań, które weszły w życie w 2017 r. Jeśli nie nastąpi unormowanie zasad stawiania reklam, to nie zaprowadzimy porządku. Byliśmy samorządowcami i wiemy, że punkt widzenia zależy od miejsca siedzenia.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Wyczerpaliśmy porządek posiedzenia. Bardzo dziękujemy za materiały i dyskusję. Zapraszam państwa na następne posiedzenie Komisji o godz. 13.00.

Zamykam posiedzenie.